RESEARCH HIGHLIGHTS

Socio-Economic Series Issue 66

PRIVATE RENTAL POLICIES AND PROGRAMS: REVIEW OF THE INTERNATIONAL EXPERIENCE

Introduction

The private rental sector is a critical part of Canada's housing system, providing accommodation to almost one third of Canadian households. Over the past two decades investment in maintaining or expanding the private rental sector has steadily declined from historical levels, raising concern about the future of the rental sector and the health of the overall housing system

Objectives and Methodology

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) commissioned this research report to examine how different countries have developed policies and programs aimed at improving the quality, increasing the supply, and prolonging the life of the private rental housing stock. The review examined recent trends and the policies and programs in place since 1990 in 10 countries from Europe, Scandinavia, the Pacific Rim and North America.

A typology of policy approaches was developed as a framework for the analysis based on three categories of policy response, or measures:

- tax measures (including depreciation, tax exemptions, tax credits and tax-based investment funds);
- subsidy measures (including preferred rate loans as well as grants); and
- facilitative measures (including deregulation, and mortgage insurance).

The review focused on major programs and policy initiatives primarily at the national level – it did not examine smaller scale municipal and planning policies, typically developed and implemented at the local level.

An assessment framework generated answers to five questions for each of the countries reviewed:

1. What stimulated the introduction of the measure and are the conditions that underpinned the initiative relevant to those that prevail in Canada in the late 1990s.
2. What was the intended (explicit) objective of the measure? To what extent did it meet its objective?
3. Did the approach generate any unintended or auxiliary impacts and what does this suggest in the way of lessons for Canada?
4. What was the duration and level of funding allocated to the program? Has this been revised over the duration of the initiative?
5. Does the measure remain in place today? Has it undergone modification and, if so, in what way? If no longer in place, why was the measure terminated?

Detailed country profiles outline these answers.

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

Findings

The role and size of the private rental sector ranges widely across the countries examined. The UK and Finland have the smallest private sectors, roughly 10% of the total stock, while Germany has the largest private rental sector, at 47%. In the remaining countries the private rental sector accounts for one-quarter to one third of the stock.

In most countries, the private rental stock accounted for more than half of each country's stock in the prewar period. From 1945-1970, housing policy focused on major construction initiatives emphasizing public or social housing and homeownership - with the result that the private rented sector declined in relative size and importance.

Since the 1970s, the private rental stock has continued to contract, as a proportion of the total stock in all countries except Germany and Japan.

Initially, this relative decline in size was due to high levels of production in the social and homeownership sectors; private rental production continued but was dwarfed in volume by these two other housing sectors.

Since the 1980s, the contraction of the private rental sector has reflected a new phenomenon - weakened demand for rental housing due to both demographics and historically low mortgage rates that enhance ownership affordability and a consumer shift to this tenure.

Associated with weak effective demand, the fundamental cause of limited private rental investment across almost all countries is the lack of a competitive rate of return, especially in light of the risks inherent in rental investment.

While the relative size of the private rented sector has contracted in most countries reviewed, and the economic viability of private rental development has weakened, there has been only a very limited policy response.

The overall finding from the search for policies and programs in other countries is that the health of the private rental sector has not generally been identified as a serious policy issue. Rather, government responses have been laisser faire - market forces and the underlying attractiveness of investment have been left to determine the level and type of private rental new production and rehabilitation.

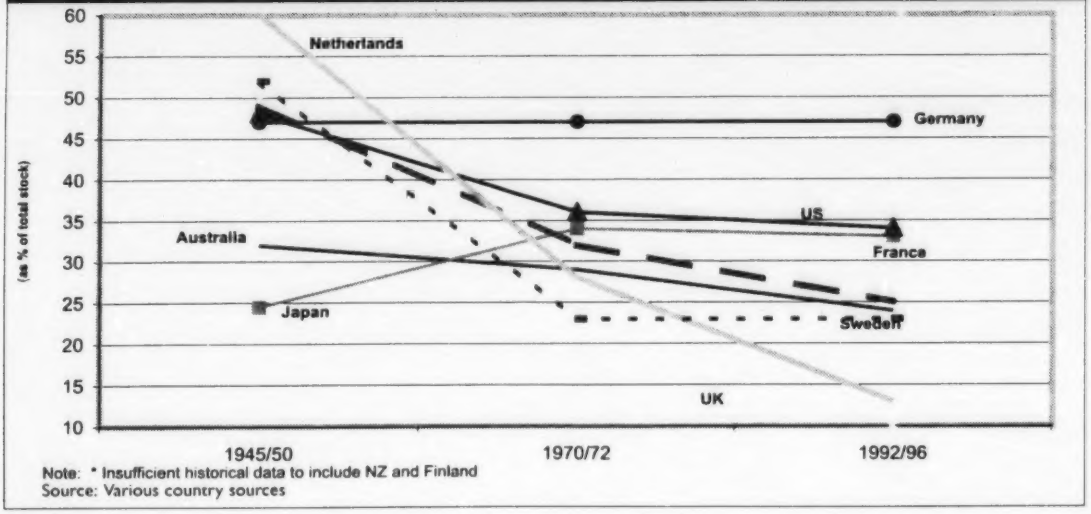
Figure 2 overviews the type of approaches used in each country. Most of the subsidy and tax mechanisms are a legacy of earlier policy eras – few of them have been implemented in the past decade.

A number of countries have maintained or modified programs that already existed prior to the 1980s but, outside of the U.K. tax incentives (and to a much lesser extent Real Estate Funds in Finland), none have introduced significant new programs directed at the private rental sector.

The major policies that have been implemented were primarily in the form of facilitative measures, notably deregulation of rent controls, with the expectation that this would create greater opportunity for profitability and thus encourage investment.

Some countries have revised general tax policies and this has impacted the private rental sector - some positively and some in a less favourable way.

Figure 1: Long Term Trends in Size of Private Rental Stock*



Note: * Insufficient historical data to include NZ and Finland
Source: Various country sources

Figure 2:
Summary of Policy Responses *

	Tax	Subsidy	Facilitative /Regulatory
U.K.	✓		✓
Sweden		✓	✓
Finland	✓		✓
France	✓	✓	✓
Germany	✓	✓	✓
Netherlands	✓	✓	✓
U.S.	✓		✓
Australia	✓		
New Zealand	✓		✓
Japan		✓	

* Reflects policies used since 1980. These may not remain in place in 1998.

Deregulation

Deregulation of the rental sector has been pervasive. However, the review found that deregulation (e.g. reducing or phasing out rent controls), in and of itself, was a necessary but not a sufficient condition to stimulate private investment in rental rehabilitation or production. At the same time, tax incentives acting alone were also found to be less than effective in cases where some level of rent regulation persisted.

Tax Measures

Almost all countries have also used tax measures at some point, typically in efforts to improve investment through more attractive after-tax rates of return on rental investment.

During the 1990s, Australia, NZ, France and Germany have all implemented tax reforms to make new private rental investment more attractive. All four countries have employed depreciation as the instrument of policy, and all permit losses on rental properties to be deducted against other sources of income.

The depreciation rates and periods in Australia and New Zealand are more modest than those in France and Germany. However, the two South Pacific countries have no rent controls so depreciation allowances are not required to first overcome what might be perceived by investors as negative influences of controlled markets. In the two European examples the depreciation rate may have had to be higher in order to overcome the (perceived) negative influences of rent controls.

The trend in the U.S. has vacillated between tax measures that directly stimulated new rental production in 1981-86 (notably accelerated depreciation) to reform that removed these benefits and made rental investment much less attractive in 1986. There was an offset for this in relation to targeted affordable housing development in the form of the Low Income Housing Tax Credit. However, these provisions are not available to developers that are not targeting low-income households.

Direct Subsidies

Only three countries have used direct subsidies - small capital grants in The Netherlands (replacing a previous system of longer-term subsidies), but even the new program was eliminated in 1995; and interest rate subsidies in Japan and Sweden). In both of these latter countries, these subsidies are a legacy from previous decades - they were not implemented as a policy response to more recent declining investment. Moreover, they were not unique to the private rental sector - they were concurrently used to support homeownership production. The interest rate subsidies are now being phased out in Sweden.

France and Germany also provide subsidized loans, for which private landlords are eligible. However these are linked to provision of accommodation for low-income households, so rents are regulated and held well below market.

Summary of International Experience

This review reveals that it is extremely difficult, and perhaps misleading, to isolate the impact of a single policy initiative. The specific context in which a policy or program was implemented, and the dynamic interaction with other policies have a critical bearing on the outcomes generated by the specific initiative under review.

The only countries that appear to have maintained a healthy investment environment without direct subsidies are New Zealand and Australia. Notably, neither have rent controls and both permit depreciation and deductibility of rental losses (including non-cash book losses caused by depreciation) against other sources of income.

Germany, and to a lesser degree France, have maintained some levels of rehabilitation and new production but the investment incentives in these two countries are somewhat more generous than those in the South Pacific countries reviewed. It is concluded that in the European nations, a residual system of rent control has increased the need for compensating incentive measures. For investment to be attractive, it must first overcome the impacts of the regulatory framework, which imposes some degree of risk - actual or perceived, and may suppress rent levels.

This suggests that the pre-condition to private investment is not a single policy, but a critical balance across the range of measures - subsidy, taxation, regulatory and facilitative.

Lessons for Canada

The most striking finding is that variants of almost all the identified policies used in other countries have, at some time in the past two decades, been employed and evaluated in Canada.

Evidently, other countries have not discovered a panacea to encourage the production or rehabilitation of the private rental stock.

Canada at various times has used: low interest loans, operating subsidies in the form of interest free loans or grants to enhance the rate of return on investment, favourable tax provisions including accelerated depreciation and tax induced investment funds (to the extent that tax provisions facilitated syndication).

In terms of rent controls, many provinces have already deregulated or softened their policies - or are in the process of doing so.

The only mechanism used in the other ten countries that has not been attempted to date in Canada, is tax-exempt bonds (as used in the U.S.) to encourage expenditures on upgrading and adding to the stock.

CMHC Project Manager: David Metzak

Research Report: Private Rental Policies and Programs: Review of the International Experience

Research Consultants: Steve Pomeroy, Focus Consulting, Ottawa, Greg Lampert, Economic Consultant, Toronto, Kathleen Mancer, Kathleen Mancer Consulting, Vancouver

A full report on this project is available from the Canadian Housing Information Centre at the address below.

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the *National Housing Act*, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

This **Research Highlights** fact sheet is one of a wide variety of housing-related publications produced by CMHC.

For a complete list of **Research Highlights**, or for more information on CMHC housing research and information, please contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, ON K1A 0P7

Telephone: 1 800 668-2642
FAX: 1 800 245-9274

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc-schl.gc.ca/Research

NHA 2266

The information in this publication represents the latest knowledge available to CMHC at the time of publication and has been thoroughly reviewed by experts in the housing field. CMHC, however, assumes no liability for any damage, injury, expense or loss that may result from the use of this information.

LE POINT EN RECHERCHE

Série socio-économique Numéro 66

POLITIQUES ET PROGRAMMES RELATIFS AU SECTEUR LOCATIF PRIVÉ : ÉTUDE SUR L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

Introduction

Le secteur locatif privé est un élément essentiel du système canadien du logement, offrant de l'hébergement à près du tiers des ménages. Depuis deux décennies, les sommes investies pour préserver ou accroître le parc de logements locatifs du secteur privé ne cessent de diminuer par rapport aux niveaux historiques, soulevant des préoccupations quant à l'avenir du secteur locatif et à la vigueur du système du logement en général.

Objectifs et méthode

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a commandé ce rapport de recherche dans le but d'étudier comment différents pays en sont venus à adopter des politiques et programmes destinés à améliorer la qualité, à accroître l'approvisionnement et à prolonger la durée du parc de logements locatifs privés. L'étude a porté sur les récentes tendances de même que sur les politiques et programmes en place depuis 1990 dans 10 pays répartis entre l'Europe, la Scandinavie, le littoral du Pacifique et l'Amérique du Nord.

Une typologie des politiques a été élaborée comme cadre de référence pour l'analyse fondée sur trois catégories d'interventions ou de mesures :

- des mesures fiscales (y compris l'amortissement, les exemptions fiscales, les crédits d'impôts et les fonds d'investissement à incidence fiscale);
- les mesures subventionnelles (y compris les prêts à taux préférentiels et les subventions);
- les mesures facilitatrices (y compris la déréglementation et l'assurance prêt hypothécaire).

L'étude a été centrée sur les programmes d'envergure et les grandes politiques, principalement à l'échelle nationale; elle n'a pas porté sur les politiques municipales ou de planification de moindre envergure, généralement élaborées et mises en place au palier local.

Un cadre d'évaluation a permis d'obtenir des réponses à cinq questions pour chacun des pays étudiés :

1. Qu'est-ce qui a poussé à instaurer la mesure et les conditions à l'appui de l'initiative sont-elles pertinentes à la situation qui prévaut au Canada à la fin des années 1990?
2. Quel était l'objectif visé par la mesure? À quel point l'objectif a-t-il été atteint?
3. La démarche a-t-elle donné lieu à des répercussions inattendues ou secondaires et quelles sont les leçons que le Canada peut en tirer?
4. Quelle a été la durée du programme et de quel niveau de financement bénéficiait-il? A-t-on réévalué ces deux éléments au cours de l'initiative?
5. La mesure est-elle toujours en vigueur aujourd'hui? A-t-elle subi des modifications? Dans l'affirmative, de quelle manière? Si elle n'a plus cours, pourquoi a-t-elle été abandonnée?

Des profils détaillés, établis par pays, mettent les réponses en évidence.

Résultats

Le rôle et la taille du secteur locatif résidentiel privé varient largement parmi les pays étudiés. Le Royaume-Uni et la Finlande disposent des plus petits secteurs privés, constituant environ 10 % du parc total, alors que l'Allemagne a le plus important puisque sa part atteint 47 %. Dans les autres pays, le secteur locatif privé représente entre le quart et le tiers du parc.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Dans la plupart des pays, le parc locatif privé représentait, dans la période d'avant-guerre, plus de la moitié du parc immobilier de chaque pays. De 1945 à 1970, la politique du logement s'est concentrée sur d'importantes initiatives de construction, en mettant l'accent sur les logements publics ou sociaux et l'accession à la propriété, ce qui a entraîné la diminution de la taille et de l'importance du secteur locatif privé.

Depuis les années 1970, le parc de logements locatifs d'initiative privée a continué de diminuer par rapport à l'ensemble du parc et ce, dans tous les pays, à l'exception de l'Allemagne et du Japon.

Au départ, cette diminution de taille était attribuable à la forte production de logements sociaux et de logements pour accédants à la propriété; la production de logements locatifs privés s'est poursuivie, mais a été éclipsée par les deux autres secteurs du logement.

Depuis les années 1980, la contraction du secteur locatif privé traduit un autre phénomène : l'affaiblissement de la demande à l'égard du logement locatif, attribuable à la situation démographique et à des taux d'intérêt hypothécaire qui n'ont jamais été aussi bas, a pour effet de rendre plus abordable l'accession à la propriété et d'inciter le consommateur à se tourner vers ce mode d'occupation.

Outre l'affaiblissement de la demande effective, la cause fondamentale des investissements limités dans le secteur locatif privé de presque tous les pays est le manque de rendement compétitif du capital investi, particulièrement à la lumière des risques que comportent les investissements dans le secteur locatif.

Alors que la taille relative du secteur locatif privé a diminué dans la plupart des pays à l'étude, tout comme la viabilité économique de l'aménagement de logements locatifs privés, il y a eu, en contrepartie, très peu de politiques qui ont été instaurées.

La conclusion générale que l'on peut tirer de la recherche des politiques et programmes dans d'autres pays, c'est que la vigueur du secteur locatif privé n'est pas vraiment considérée comme un enjeu de première importance. Le gouvernement a plutôt décidé de laisser agir les forces du marché et l'attrait sous-jacent des investissements détermine le niveau et le type de production et de réhabilitation de logements locatifs privés.

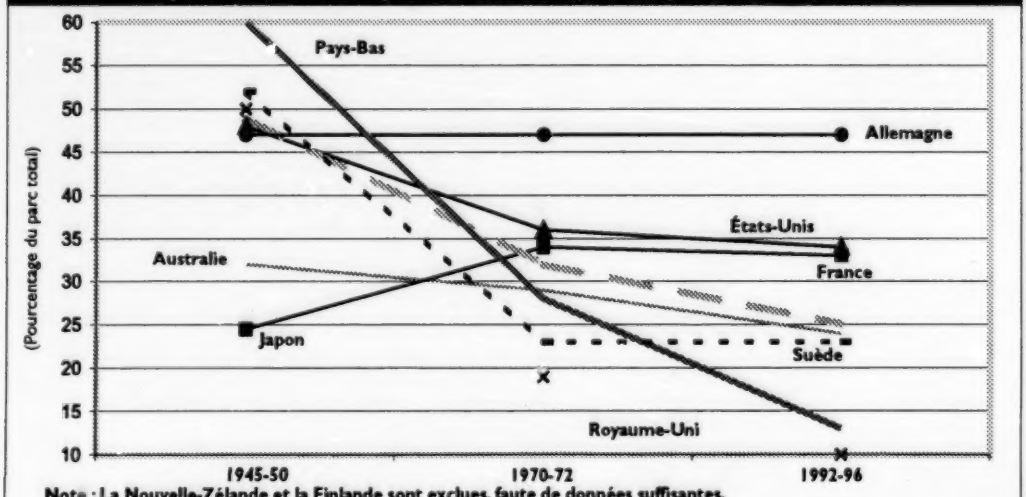
La figure 2 donne un aperçu des démarches entreprises dans chaque pays. La plupart des mécanismes fiscaux ou subventionnels ont été hérités de périodes d'intervention antérieures, très peu de mécanismes de ce genre ayant été mises en application au cours de la dernière décennie.

Certains pays ont conservé ou modifié des programmes qui existaient déjà avant les années 1980, mais, à part les incitatifs fiscaux en vigueur au Royaume-Uni (et dans une moindre mesure, les fonds immobiliers en Finlande), aucun n'a lancé de nouveaux programmes d'importance axés sur le secteur locatif privé.

Les principales politiques instaurées ont surtout pris la forme de mesures facilitatrices, notamment la déréglementation des loyers, et l'on espérait qu'elles suscitent de meilleures occasions de profitabilité et favorisent ainsi les investissements.

Certains pays ont revu leurs politiques fiscales de portée générale et la situation a eu des répercussions parfois favorables, parfois négatives sur le secteur locatif.

Figure 1 : Tendances à long terme de la taille du parc de logements locatifs privés



Note : La Nouvelle-Zélande et la Finlande sont exclues, faute de données suffisantes.
Source : Sources provenant de divers pays

Figure 2 :
Résumé des mesures d'intervention*

	Mesures fiscales	Subventions	Mesures facilitatrices/ réglementation
Royaume-Uni	✓		✓
Suède		✓	✓
Finlande	✓		✓
France	✓	✓	✓
Allemagne	✓	✓	✓
Pays-Bas	✓	✓	✓
États-Unis	✓		✓
Australie	✓		
Nouvelle-Zélande	✓		✓
Japon		✓	

* Politiques en vigueur depuis 1980, qui pourraient très bien ne plus avoir cours en 1998.

Déréglementation

La déréglementation du secteur locatif a eu des effets profonds. L'étude a toutefois permis de découvrir que la déréglementation (réduction ou élimination progressive du contrôle des loyers) s'imposait, mais qu'elle ne suffisait pas à elle seule à favoriser les investissements privés dans la production ou la réhabilitation de logements locatifs. Par la même occasion, les incitatifs fiscaux à eux seuls ont été jugés moins qu'efficaces dans les cas où persistait un niveau quelconque de réglementation des loyers.

Mesures fiscales

Presque tous les pays ont également eu recours à des mesures fiscales à un moment donné, en général dans le but d'améliorer les investissements grâce à des taux de rendement après impôts plus intéressants sur les investissements locatifs.

Au cours des années 1990, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France et l'Allemagne ont instauré des réformes fiscales pour rendre plus intéressants les investissements dans les nouveaux logements locatifs privés. Les quatre pays ont eu recours à l'amortissement comme outil d'intervention et autorisent à déduire, du revenu d'autres provenances, les pertes subies à l'égard des propriétés locatives.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, les taux et périodes d'amortissement sont moindres qu'en France et en Allemagne. Par contre, les deux pays du Pacifique Sud ne disposent d'aucune réglementation des loyers, de sorte que les déductions pour amortissement ne sont pas requises pour d'abord surmonter ce que les investisseurs pourraient considérer comme effets défavorables des marchés réglementés. Dans les deux exemples européens, il aurait peut-être fallu que le taux d'amortissement soit plus élevé pour surmonter la perception d'effets défavorables de la réglementation des loyers.

Aux États-Unis, la tendance a vacillé entre les mesures fiscales qui ont directement favorisé la production de logements locatifs de 1981 à 1986 (en particulier, grâce à l'amortissement accéléré) et la réforme qui supprimait ces avantages et rendait par le fait même les investissements dans le logement locatif beaucoup moins intéressants, en 1986. Une mesure compensatoire a subsisté sous forme de crédits d'impôts consentis à l'égard des logements abordables destinés aux ménages à faible revenu. Ces dispositions ne s'adressent toutefois qu'aux promoteurs ciblant les ménages à faible revenu.

Subventions directes

Seulement trois pays ont eu recours aux subventions directes : les Pays-Bas accordent des subventions d'immobilisations peu élevées (qui ont remplacé le régime de subventions à long terme qui avait cours auparavant), mais même le nouveau programme a été abandonné en 1995, alors que le Japon et la Suède subventionnent les taux d'intérêt. Dans ces deux pays, les subventions sont une mesure héritée des décennies précédentes, car elles n'ont pas été mises en application comme outil d'intervention pour relancer les investissements qui ont diminué ces derniers temps. De plus, elles n'étaient pas exclusive au secteur locatif privé, puisqu'elles visaient en même temps la production de logements pour accédants à la propriété. La Suède procède actuellement à l'élimination progressive des subventions de taux d'intérêt.

La France et l'Allemagne consentent des prêts subventionnés auxquels sont admissibles les propriétaires-bailleurs du secteur privé. L'admissibilité est toutefois liée à l'aménagement de logements s'adressant aux ménages à faible revenu, si bien que les loyers sont soumis à une réglementation et maintenus bien en-deçà de ceux du marché.

Résumé de l'expérience internationale

L'étude révèle qu'il est extrêmement difficile, et peut-être trompeur, d'isoler l'incidence d'une seule initiative stratégique. Le contexte précis ayant motivé la mise en vigueur d'une mesure d'intervention ou d'un programme, et l'interaction dynamique avec les autres politiques influent nettement sur le dénouement suscité par l'initiative précise à l'étude.

La Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent être les seuls pays à avoir conservé un milieu d'investissement sain, sans l'apport de subventions directes. Ni l'un ni l'autre pays ne soumettent les loyers à une réglementation quelconque, mais les deux autorisent l'amortissement et la déduction des pertes locatives (y compris les pertes comptables autres qu'en espèces, dues à l'amortissement) des revenus d'autres provenances.

L'Allemagne, et dans une moindre mesure, la France, ont maintenu certains niveaux de réhabilitation et de production de logements neufs, bien que les incitatifs à l'investissement offerts dans ces deux pays soient quelque peu plus généreux que ceux des pays du Pacifique Sud étudiés. On en conclut que dans les nations européennes, un régime résiduel de réglementation des loyers a fait augmenter le besoin de mesures incitatives compensatoires. Pour être intéressant, un investissement doit d'abord surmonter les effets de la réglementation, ce qui impose un certain degré de risque, réel ou perçu, et peut supprimer les niveaux de loyer.

Cela fait ressortir que la condition préalable aux investissements privés ne réside pas dans une seule politique, mais dans un équilibre critique parmi une gamme de mesures : subventions, mesures fiscales, réglementation et mesures facilitatrices.

Leçons pour le Canada

La conclusion la plus frappante, c'est que des variantes de presque toutes les politiques adoptées par d'autres pays ont, à un moment donné au cours des deux dernières décennies, été employées et évaluées au Canada.

De toute évidence, d'autres pays n'ont pas découvert de panacée pour favoriser la production ou la réhabilitation du parc de logements locatifs privés.

Le Canada a utilisé, à différentes occasions, les prêts à faible taux d'intérêt, les subventions d'exploitation sous forme de prêts exempts d'intérêt ou de subventions destinées à accroître le taux de rendement des investissements, des mesures fiscales favorables, dont l'amortissement accéléré et les fonds d'investissement à incidence fiscale (dans la mesure où les dispositions fiscales favorisaient la syndication).

Sur le plan de la réglementation des loyers, de nombreuses provinces ont déjà amorcé la déréglementation ou assoupli leurs lignes de conduite, ou sont en voie de le faire.

Le seul mécanisme employé dans les dix autres pays, mais qui n'a pas encore été essayé au Canada est celui des obligations exemptes d'impôts (comme c'est le cas aux États-Unis) qui visent à encourager les dépenses destinées à améliorer ou à augmenter le parc de logements.

Directeur de projet : David Metzak

Rapport de recherche : Politiques et programmes relatifs au secteur locatif privé : Étude sur l'experience international

Consultants de recherche : Steve Pomeroy, Focus Consulting, Ottawa, Greg Lampert, Economic Consultant, Toronto, Kathleen Mancer, Kathleen Mancer Consulting, Vancouver

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée ci-après.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et à en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB: http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche

LNH 2267

Cette publication contient les renseignements les plus à jour dont disposait la SCHL au moment de sa parution et ces renseignements ont été revus par des experts du secteur de l'habitation. Toutefois, la SCHL n'assume aucune responsabilité pour les dommages, les blessures, les coûts et les pertes pouvant découler de l'utilisation de ces renseignements.